FHCR
16357

CORPS LÉGISLATIF.

Case
FRC
19638

CONSEIL DES ANCIENS.

DEUXIÈME OPINION

DE

J. B. HARMAND (de la Meuse),

Sur la réſolution du 7 nivôſe an 5, relative aux ſalines de la République.

Séance du 30 Prairial, an V.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

Si la longueur ou la durée d'une diſcuſſion étoient la meſure de ſon intérêt, il y en auroit peu de plus digne de l'attention du Conſeil que celle qui l'occupe en ce moment.

THE NEWBERRY LIBRARY

Depuis près de six mois le Conseil des Cinq-Cents a pris une résolution qui a pour objet d'autoriser le Directoire exécutif à laisser à l'entreprise la fabrication du sel des salines de la République situées dans les départemens de la Meurthe, de la Moselle, du Bas-Rhin, de la Haute-Saone, du Jura, du Doubs & du Mont-Blanc.

Le principe de cette résolution & quelques-unes des dispositions qu'elle contient ont donné lieu à la discussion.

Rappeler au Conseil que les salines de la République intéressent la santé & la vie de trois millions de Français, la conservation des bestiaux, & conséquemment celle de l'agriculture, qu'elles sont nécessaires à une branche importante du commerce de plusieurs départemens, & qu'enfin elles font une partie intéressante du revenu public, puisqu'elles peuvent lui rendre un produit annuel de cinq à six millions, c'est assez dire que s'il existe quelques questions d'un plus grand intérêt, celle qui a pour objet la conservation de ces salines, & d'en prévenir la ruine totale est cependant de nature à mériter entièrement celui du Conseil.

Il est des questions dont l'examen semble accroître & multiplier les difficultés, moins souvent par elles-mêmes que par la manière avec laquelle elles sont présentées : tel est le sort de celle dont j'entretiens le Conseil.

Un premier rapport avoit proposé au Conseil l'adoption de la résolution : sur ce rapport, des renseignemens ont été demandés au Directoire exécutif ; un second rapport a été fait sur ces renseignemens, & la commission a persisté dans son avis ; un seul orateur a parlé deux fois contre ; trois ont été entendus pour la résolution. C'est dans cet état que la question se présente ; & pour mettre le Conseil en état de prononcer avec parfaite connoissance des choses, je vais discuter la résolution article par article aussi succinctement que je le pourai ; je présenterai les objections qui ont été faites, & la réponse suivra.

Article premier de la réſolution : « Le Directoire exé-
» cutif eſt autoriſé à mettre en adjudication au rabais par en-
» chères publiques dans chaque département, & pour un
» temps qui ne pourra excéder quinze années, la forma-
» tion du ſel & des matières ſalées dans les ſalines de la
» République ſituées dans les départemens de la Meurthe,
» de la Moſelle, &c., &c. »

On avoit d'abord ſemblé vouloir ſe refuſer au principe conſacré par l'expérience dans toute adminiſtration économique, que la manière la plus ſalutaire d'adminiſtrer les revenus publics, ſur-tout ceux qui exigent des miſes de fonds & des frais d'entretien, eſt de les laiſſer à l'entrepriſe ou à ferme.

Mais la diſcuſſion a déja produit au moins cet effet que les opinions les plus oppoſées ſe ſont réunies à ce principe, & que les ſeuls moyens d'exécution ſont aujourd'hui toute la difficulté.

En parlant de moyens d'exécution, il ſembloit d'abord que le Corps légiſlatif n'auroit pas dû s'en occuper, & qu'il devoit ſur cela s'en rapporter au Directoire exécutif ; je l'avois moi-même penſé ainſi : mais ſi cette réflexion eſt fondée en général, elle ne peut pas avoir ici ſon application ; car, ſoit que l'on conſidère le prix du ſel comme un impôt, ou comme un revenu foncier de la République, il appartient eſſentiellement au Corps légiſlatif de régler au premier cas la quotité de cet impôt & le mode de ſa perception.

Au ſecond cas, le produit des ſalines intéreſſe tellement la vie des hommes & celle des animaux ; il a une telle influence ſur l'agriculture ; enfin, comme revenu public il a un tel rapport avec l'impôt, quoiqu'il ne ſoit que le prix de la matière & de la main-d'œuvre, qu'au Corps légiſlatif ſeul peut appartenir le droit non-ſeulement d'en fixer le prix, mais encore de poſer les baſes principales de ſa perception, qui en ce cas ne ſont autre choſe que les moyens élémentaires d'exécution.

Et à cet égard, sans vouloir censurer l'arrêté du Directoire exécutif du 8 fructidor an 4, qui a fixé le prix du sel des salines de la République à 10 francs le quintal, valeur métallique, je crois cependant devoir observer au Conseil que le droit de fixer le prix appartenoit exclusivement au Corps législatif.

Les bases élémentaires de la perception & de l'administration lui appartienent aussi; elles indiquent, elles prescrivent ce qu'il faut exécuter; mais elles ne font pas l'exécution, elles en diffèrent absolument: c'est ainsi que, dans l'ordre civil, la loi ordonne l'égalité de partage entre co-héritiers directs; mais pour cela le Corps législatif ne fait pas le partage; il n'applique pas la loi; il ne juge pas: c'est ainsi qu'en administration il fixe la masse des impositions, qu'il en fait la division par département, qu'il prescrit le mode de se pourvoir en dégrèvement, celui de la perception & du versement; mais pour cela il n'administre pas; il dit seulement comment il faut administrer, & certes on ne peut pas lui contester ce droit.

J'ai cru devoir faire cette distinction, essentielle à saisir, entre les règles prescrites à l'administration & l'administration elle-même, parce que la résolution qui est soumise au Conseil, contient des bases ou des règles administratives que j'ai confondues moi-même avec l'administration, dans ma première opinion sur cette résolution.

Quoi qu'il en soit, l'article premier de la résolution autorise le Directoire exécutif à mettre en adjudication la formation du sel & des matières salées dans les salines de la République, à plusieurs conditions.

1°. Au rabais, 2°. par enchères publiques, 3°. dans chaque département, 4°. pour quinze années.

Ces clauses sont bien assurément des règles administratives, mais elles ne sont point administrantes; & le Corps législatif a non-seulement pu, mais encore il a dû les prescrire: autrement l'administration auroit un pouvoir aussi

effrayant qu'il pourroit être funeste à la liberté & à la fortune publique.

On ne critique point les deux premières, ni la dernière condition prescrites par cet article ; on ne critique que la troisième, qui veut que l'adjudication soit faite dans chaque département.

Notre collègue Loysel prétend que ces adjudications par département sont inexécutables, parce que quelques salines qui tirent leurs eaux de la même source & qui doivent faire, selon lui, partie de la même entreprise, sont situées dans des départemens différens.

Pour répondre à cette objection, je dois faire connoître au Conseil les dispositions de l'article II de la résolution.

Il porte : « Lorsque les offres & enchères partielles présenteront un avantage égal aux offres pour la totalité, elles » auront la préférence. »

Il résulte évidemment de cet article, que le Directoire est autorisé à admettre des enchères collectives & des enchères partielles, car la comparaison des avantages des unes & des autres ne peut être faite que par leur existence opposée, & les enchères partielles ne pourroient pas obtenir la préférence, à avantage égal, si les offres pour la totalité n'étoient pas connues & comparées.

Je conviens que la résolution auroit pu s'exprimer d'une manière plus régulière ou plus méthodique ; mais le sens ou l'intention n'y eussent rien gagné, & tels qu'ils sont présentés ils ne peuvent échapper à personne : nous ne faisons pas ici une discussion grammaticale.

La première réflexion qui se présente sur l'objection, c'est que si les enchères partielles étoient vraiment impossibles ou contraires au bien public, ce que je ne crois pas, les enchères ou les offres collectives resteroient, & suppléeroient suffisamment à l'impossibilité prétendue de ces enchères partielles.

Mettons-nous un instant à la place de l'administration

chargée de l'exécution de la loi, comment y procédera-t-elle? La nature des choses & les premières connoissances en administration lui dicteront de recevoir d'abord les offres générales, puis les enchères partielles; ces dernières étant reçues & comparées avec les premières, l'adjudication se consommera, & restera à celle de ces enchères qui présentera le plus grand avantage, ou aux enchères partielles, si l'avantage est égal.

Mais, dit-on, les enchères partielles ne pourront pas avoir lieu pour les salines de Salins & de Chaux, qui tirent leurs eaux de la même source, & qui étant situées dans les départemens du Jura & de la Haute-Saone, doivent, & ne pourront cependant pas, d'après la résolution, faire partie de la même entreprise, puisque les adjudications doivent être faites par département.

D'abord il n'est pas conséquent de dire que le même entrepreneur ne pourra pas avoir l'adjudication de ces deux salines, parce qu'elles sont situées dans deux départemens & soumises à deux opérations: j'en tire la conséquence contraire, & il suffit de l'intérêt de l'adjudicataire pour justifier mon raisonnement; car celui qui fera des offres pour l'une, en fera nécessairement pour l'autre, & une double opération ne sera pas un obstacle à ses offres, surtout, si dans le cahier des charges il est annoncé qu'il sera procédé d'abord à l'adjudication des salines qui reçoivent les eaux de celles qui sont supérieures, lorsque la masse réunie des enchères partielles présentera un avantage égal aux enchères collectives.

L'objection même n'a pas d'objet, car si les offres générales couvrent les offres partielles, qu'importe le succès de ces dernières? L'entreprise restera aux premières & ne pourra être divisée que par les entrepreneurs.

Si au contraire les offres partielles couvrent les offres générales, ou même leur sont égales, quel est l'intérêt de la République, dans la question d'examiner si telles ou

telles salines peuvent faire partie de la même entreprise ? c'est encore l'affaire des entrepreneurs.

Mais je vais plus loin pour dissiper entièrement l'inquiétude de mon collègue Loysel : c'est que la circonstance dans laquelle il voit un obstacle à l'intérêt de la République, produira précisément un effet contraire, car il provoquera nécessairement une concurrence avantageuse, & les enchères n'en seront suivies qu'avec plus de chaleur : il faut sur cela s'en rapporter à l'intérêt de celui qui aura fait des offres sur l'une ou l'autre des salines dont il s'agit ; il n'abandonnera pas celle sans laquelle son entreprise ne lui profiteroit pas, ou lui profiteroit moins ; encore une fois, une double opération ne sera pas un obstacle à son calcul à cet égard ; & lorsque les concurrens seront en présence, soit pour les offres sur la totalité, soit sur les enchères partielles, ils sauront aussi bien, & peut-être mieux que le gouvernement, ce qui conviendra à leur intérêt, & certes l'ajudicataire d'une saline qui s'alimente des eaux de la saline supérieure, ne négligera aucun des moyens qu'il pourra employer & que la loi lui offre, pour obtenir, à toutes conditions, l'exploitation de cette dernière.

On voit donc que c'étoit moins au Corps législatif qu'à l'administration à vaincre l'objection de notre collègue Loysel, ou à la rendre illusoire ; ce sont là les soins de l'exécution & que tout administrateur intelligent sait employer.

L'article III de la résolution réserve à la nation un vingtième dans les entreprises, en raison duquel elle participera aux charges & aux bénéfices des ajudicataires.

Cette disposition a été insérée dans la résolution pour faire connoître au gouvernement le produit possible des salines, sans l'engager, d'une manière surchargeante pour le trésor public, dans les avances à faire pour les réparations, les frais de fabrication & d'entretien. Cet article n'est point attaqué ; & quoiqu'il eût été, selon moi, beaucoup plus simple, pour l'intérêt du gouvernement & pour l'ordre de

la comptabilité, de ne point intéreſſer la nation dans l'entrepriſe & d'éviter tout ce qui tient à la régie intéreſſée; cependant comme mon opinion à cet égard eſt iſolée, & que celle de votre commiſſion eſt conforme à la réſolution, c'eſt au Conſeil à juger juſqu'à quel point mes obſervations ſur cet article peuvent influer ſur ſa délibération: mais je ne puis lui diſſimuler que je crains les régies intéreſſées, que je les crois dangereuſes, qu'elles compliquent la comptabilité & qu'elles y portent, au préjudice du gouvernement, les déſordres de la corruption & de la mauvaiſe foi.

Article IV: « Les adjudicataires ſeront tenus de fournir » un cautionnement ſuffiſant, dont la quotité ſera déter- » minée par le Directoire exécutif, tant pour la garantie » des bâtimens d'exploitation qui leur ſeront confiés, & du » mobilier qui ſera mis à leur diſpoſition, que pour ſûreté » de leurs engagemens relatifs à la quantité des ſels qu'ils ſe » ſeront ſoumis à fabriquer. »

Cet article indique à l'adminiſtration les précautions qu'elle aura à prendre, & elles ſont indiquées avec une extenſion qui doit raſſurer les moins confians, car non-ſeulement le cautionnement a pour objet les bâtimens & le mobilier, mais même l'exécution du traité, pour la qualité & la quantité des ſels que les entrepreneurs devront fabriquer: ces conditions ſont juſtes & ne ſont point critiquées.

Art. V: « Le *minimum* de ſel à fournir pour chaque ſaline » ſera fixé & ne pourra être moindre pour toutes, de » 3,500 000 myriagrammes (715,540 quintaux), ſous » les peines qui ſeront ſtipulées par l'adjudication. »

Onze départemens de la République s'approviſionnent dans ces ſalines; ces départemens ſont ceux de la Meurthe, de la Meuſe, de la Moſelle, du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, des Voſges, du Mont-Terrible, de la Haute-Saone, le Jura, le Doubs & le Mont-Blanc.

L'expérience a prouvé que la conſommation de ces départemens n'excédoit pas habituellement cette quantité, &

lorſqu'elle ſera fournie, les beſoins de l'homme, ceux relatifs à l'agriculture ſeront ſatisfaits.

Mais comme la population & la multiplication des beſtiaux & les ventes à l'étranger peuvent accroître cette conſommation utilement pour le gouvernement, l'article 6 de la réſolution propoſe une prime pour le ſel qui ſera formé au-delà du *minimum*, & cette prime pourra être portée juſqu'à moitié en ſus du prix de formation.

L'avantage de cet article eſt expoſé dans ſes motifs & ſes réſultats.

Mais auſſi, comme la cupidité des entrepreneurs pourroit abuſer de cet encouragement, l'article 7 de la réſolution balance l'empreſſement avec lequel ils ſe ſeroient livrés à la fabrication, ſi les bois euſſent été abandonnés à leur diſcrétion.

Par cet article, il ſera non ſeulement *affecté des aménagemens aux ſalines qui ſeront reconnues par le bail être dans la néceſſité de faire uſage de ce combuſtible ; mais encore*, pour appeler l'économie des entrepreneurs dans la conſommation de cette production précieuſe, *il leur ſera accordé une prime pour tout le bois qui ſera épargué ſur les aménagemens.*

Ainſi, d'une part, encouragement dans la fabrication du ſel, &, de l'autre, encouragement dans l'économie du bois. De la combinaiſon de ces deux moyens, il doit réſulter un avantage auſſi réel pour le gouvernement que pour les entrepreneurs. Ceux-ci, pour obtenir la prime ſur la fabrication du ſel, ne s'expoſeront point à perdre celle qui leur eſt offerte ſur l'économie du bois; & en les obtenant l'une & l'autre, ſoit par l'emploi d'autres combuſtiles, ſoit par la perfection des procédés ou des machines, ils procureront auſſi au gouvernement le double avantage de la fabrication du ſel & de l'économie du bois.

Ainſi, par exemple, ſi les entrepreneurs fabriquoient un million de quintaux de ſel, au lieu de 715,540 qu'ils doivent fournir, ils procureroient au gouvernement un produit de 8 millions de livres, au lieu de 5 millions 724,320 livres;

& ſi, au lieu de quatre-vingt mille cordes de bois que cette fabrication peut conſommer, ils n'en emploient que cinquante ou ſoixante mille, ſoit par l'emploi de quelques procédés économiques, ſoit par l'uſage d'un autre combuſtible, ils conſerveront à l'Etat vingt ou trente mille cordes de bois, & ils obtiendront la double prime qui leur eſt promiſe.

« La prime, pour cette économie, pourra être portée juſ-
» qu'à la moitié de la valeur du bois; &, dans aucun cas,
» les adjudicataires ne pourront employer à aucun uſage
» étranger à l'exploitation des ſalines, ni vendre, pour leur
» compte, les bois qu'ils auront épargnés, ſous les peines
» portées contre les déprédateurs de la choſe publique. »

Telles ſont les dernières diſpoſitions de l'article VII de la réſolution. L'adminiſtration eſt aſſez avertie, par ces diſpoſitions, des meſures qu'elle aura à prendre pour leur exécution; & ſans doute elle ſaura les prendre de manière à ne pas les rendre illuſoires : c'eſt dans le cahier des charges où ces meſures devront trouver leur place.

L'article VIII porte : « La maſſe totale des bois affectés
» juſqu'à préſent à l'uſage des ſalines ne pourra être aug-
» mentée; le Directoire exécutif pourra au contraire la ré-
» duire, s'il le juge convenable. »

Cet article s'explique aſſez par lui-même, & ſes diſpoſitions conſervatoires, réunies à celles de l'article précédent, répondent aux craintes de ceux qui n'ont vu dans la réſolution que la deſtruction des forêts.

L'article IX ajoute encore à ces diſpoſitions, en diſant que :
« Les fournitures en bois ſtipulées par les baux ou traités
» ceſſeront d'avoir lieu, ainſi que les primes, dès que le gou-
» vernement indiquera d'autres combuſtibles pour la fabrica-
» tion des ſels, ou au prorata de la quantité qui ſera indi-
» quée en remplacement; & ſi les tranſports des nouveaux
» combuſtibles devenoient plus chers, les fermiers ou entre-
» preneurs ſeroient indemniſés dans la proportion. »

Les diſpoſitions facultatives de cet article laiſſent à l'adminiſtration à calculer les avantages ou les déſavantages de leur

exécution ; & elle n'en fera ſûrement uſage que dans le cas d'une utilité conſtatée, & en telle ſorte que ſi les indemnités qui pourroient en réſulter pour les entrepreneurs, abſorboient les avantages qu'elles peuvent préſenter d'ailleurs, l'adminiſtration ſeroit aſſez ſage pour ne pas en ſuivre l'exécution.

Ainſi, ſi le gouvernement indiquoit aux entrepreneurs de la houille ou charbon de terre pour combuſtible, au lieu de bois, & que la traite de ce nouveau combuſtible en augmentât tellement le prix, qu'il devînt plus coûteux aux entrepreneurs que le bois, il leur ſeroit légitimement dû une indemnité ; mais ce cas, quoique ſagement prévu, ne peut pas arriver par le fait du gouvernement ; c'eſt de la prime d'économie ſur la conſommation du bois que l'on peut eſpérer ce réſultat : le calcul des entrepreneurs ſera bientôt fait à cet égard, & peut-être l'eſt-il déja ; mais qu'importe, s'il eſt utile à l'intérêt du gouvernement comme au leur ?

L'article X porte : « Que les adjudicataires ne pourront » entreprendre ni exécuter aucuns travaux dans les ſources » ſalées, que d'après l'autoriſation du Directoire exécutif, » & ſous la ſurveillance de la régie de l'enregiſtrement & des » domaines, & celle des adminiſtrations centrales de départemens, & ce, ſous les peines portées à l'article VII de la » préſente.

» La ſurveillance de ladite régie s'étendra ſur la ſolidité » des conſtructions qui pourront être entrepriſes par les adjudicataires, ſur la conſervation des bâtimens anciens & » nouveaux, ainſi que pour tout ce qui pourra intéreſſer directement la nation. »

Cet article aſſure la conſervation des ſalines, & donne à l'adminiſtration tous les moyens d'y parvenir. La ſurveillance qu'il accorde à la régie de l'enregiſtrement eſt juſtifiée par les talens connus & la probité habituelle de cette adminiſtration ; & le concours des adminiſtrations centrales offre une garantie de plus & un moyen d'exécution & de ſurveillance d'autant

plus assuré, qu'il sera plus rapproché & pour ainsi dire permanent.

L'article XI ordonne aux adjudicataires de livrer les sels dans les magasins de la régie, qui sera chargée de la vente tant dans l'intérieur de la République qu'à l'étranger.

Si les entrepreneurs eussent pu espérer, par la résolution, de disposer à leur gré du sel qu'ils fabriqueront, sans doute cette résolution ne seroit pas digne de votre approbation; mais le droit de leur entreprise se borne à la seule fabrication du sel; ils ne pourront en être ni les dépositaires ni les distributeurs : par là le gouvernement est à l'abri de la fraude, & le produit exact de ses salines lui sera connu par la vente que la régie seule de l'enregistrement pourra en faire.

Article XII. « Il sera réservé pour les départemens qui » sont dans l'usage de s'approvisionner auxdites salines, une » quantité suffisante à leurs besoins présumées, à raison de » leur consommation personnelle, de la quantité de leur » bétail & de celle des fromages qu'ils fabriquent, provisoi- » rement & jusqu'à la confection d'un nouvel état de po- » pulation & de celui des bestiaux. Cette quantité est réglée » pour chacun de ces départemens, suivant le tableau an- » nexé à la présente, lequel pourra être augmenté par le Di- » rectoire exécutif, d'après les besoins des citoyens, combi- » nés avec le produit des salines, de manière que les con- » tingens à livrer auxdits départemens soient calculés au » moins à raison de seize livres par tête. »

Cet article est le développement de la disposition générale de l'article cinquième, qui fixe le *minimum* de sel à fournir par les adjudicataires, à 3,500,000 myriagrammes ou 715,540 quintaux. La base prise de seize livres par tête ne signifie pas que les consommateurs seront forcés ou réduits à ne consommer que cette quantité, & qu'ils ne pourront en avoir ni plus ni moins; elle a pour objet de forcer les adjudicataires à faire une fabrication telle que le contingent de chaque habitant de ces départemens soit au moins de seize livres par tête, & cette proportion est celle que l'expérience a fait

juger être la plus rapprochée des besoins des consommateurs.

Article XIII. « Le prix du sel pour la consommation intérieure sera fixé chaque année par le Corps législatif. Pour l'an cinquième, il sera fixé, pour le sel pris auxdites salines, à un franc soixante-quatre centimes le myriagrammeou (8 liv. le quintal.) »

C'est cet article qui a particulièrement éveillé la sollicitude de notre collègue Loysel; il craint de rencontrer dans cette taxe le type de la gabelle; il la trouve excessive & dangereuse dans ses conséquences.

Je répondrai à cette objection en lui opposant d'abord l'état actuel des choses : dans cet état, le sel est tarifé à 10 francs le quintal par arrêté du Directoire exécutif, du 8 fructidor an 4, sans aucune réclamation de la part des consommateurs, & sans que la concurrence du sel vendu par le commerce ait nui à la consommation de celui des salines de la République.

La résolution propose de réduire ce prix à 8 francs le quintal : elle est donc dans l'avantage des consommateurs; & les six mois de retard que la discussion lui a fait éprouver coûtent à ces mêmes consommateurs une surtaxe de 200 mille francs par mois.

Le prix des sels fabriqués dans les salines de la République doit être tel qu'il puisse soutenir la concurrence du sel de commerce. Je l'ai déja dit, & ceci gît en fait : cette concurrence est restée à l'avantage des salines de la République, même à 10 francs le quintal; elle lui sera donc bien plus assurée lorsqu'il sera réduit à 8 francs.

Loin donc que cette dernière taxe, dans l'état actuel des choses, doive nuire à la vente des sels de la République, je crains bien au contraire que, malgré les spéculations & les promesses du commerce, elle ne s'étende au-delà des justes bornes que la nature & l'intérêt public lui ont prescrites, & que le sel du commerce ne puisse pas soutenir la concurrence dans les départemens limitrophes à ceux où

ſe bornoit autrefois la conſommation des ſels de la République.

Telle eſt la nature des ſalines de la République, telle eſt leur conſommation en combuſtibles, que le gouvernement ne doit pas moins craindre une vente trop étendue qu'une vente trop limitée : il faut, pour l'intérieur, que cette vente ſoit proportionnée aux beſoins des départemens où le ſel de mer n'eſt pas apporté par le commerce ; &, pour l'étranger, cette même vente doit ceſſer, lorſqu'elle s'y fait ſans avantages ou qu'elle entraîne des inconvéniens. Une prétention contraire ſeroit funeſte, parce qu'elle excéderoit les juſtes bornes que la prudence & l'économie publique doivent poſer à la conſommation des combuſtibles.

Mais, réduite à la concurrence du commerce, la conſommation des ſels de la République procure au gouvernement le juſte produit qu'il doit en attendre ; & elle s'arrête naturellement au point au-delà duquel elle ſeroit abuſive.

Si les vaſtes forêts que la nature ſemble avoir fait naître exprès dans les lieux où ſe trouvent les ſources ſalées, n'ont d'autre débouché que la conſommation des ſalines & de quelques autres uſines élevées dans leur voiſinage, il eſt vrai pourtant qu'il n'y auroit pas moins de dangers à en uſer ſans économie que de les détourner de l'uſage auquel la nature les a deſtinées.

En vain le commerce ſpéculera différemment ſur la deſtination de ces forêts, en vain la ſeconde création des canaux depuis ſi long-temps projetés procureroit au commerce les débouchés qu'il deſire pour la vente des bois provenans de ces mêmes forêts, l'intérêt du gouvernement & celui des onze départemens dans leſquels ſe conſomme le ſel des ſalines de la République s'oppoſeroient à ces calculs.

L'intérêt du gouvernement & celui de ces départemens eſt que les Français qui les habitent ne ſoient pas privés d'une production auſſi néceſſaire que le ſel ; & qu'ils ne ſoient pas livrés aux chances & aux calculs du commerce, ni aux évé-

nemens de la politique. Cet intérêt enfin est que le trésor public ne soit pas privé d'un revenu annuel de 5 à 6 millions.

L'expérience a prouvé que jamais le commerce n'a pu & ne pourra porter son sel, dans les départemens où se fait la consommation de celui de la République, au prix fixé pour ce dernier; &, dans le moment où le Conseil s'occupe de cette discussion, le sel du commerce se vend, à la distance de cent lieues de ces mêmes départemens, à un prix plus cher que celui qui lui est proposé par la résolution : c'est ainsi, par exemple, qu'à Rouen, le sel de mer se vend constamment 2 sous ou 7 liards la livre, c'est-à-dire, à 10 francs le quintal, & le meilleur marché à 8 liv. 15 sous.

Mais, quand encore il seroit possible qu'à la suite des heureux effets de la paix, le commerce pourroit fournir aux départemens dont je parle le sel à un prix inférieur à celui proposé par la résolution, ce ne seroit pas une raison pour faire cesser l'exploitation des salines de la République, ni leur enlever les bois destinés à les alimenter, sous le prétexte d'un produit plus avantageux.

Quelle que puisse être désormais la puissance de la République, & sans doute elle ne peut que prendre un accroissement égal à son éclat, la prudence commandera toujours au gouvernement de ne pas livrer les habitans des départemens frontières aux accidens de la politique. En vain le cours du Rhin & celui de la Meuse présentent au commerce les grandes & heureuses spéculations dont il s'occupe déja, ce grand résultat du courage de nos armées & de l'énergique volonté du Directoire exécutif ne doit pas rendre le législateur imprévoyant, ni donner au gouvernement cette confiance indiscrète dans laquelle on voudroit l'entraîner.

Un mal-entendu politique, des ressentimens qui se prolongeront jusques dans la postérité, peuvent troubler la paix & opposer au commerce des obstacles qu'il ne pourra pas vaincre : alors, si les salines de la République cessoient

d'exiſter, quel ſeroit le ſort des départemens où ſe fait la conſommation des ſels qui s'y fabriquent ?

La navigation intérieure ne peut pas ſuppléer celle de la circonférence ou de l'extérieur ; celle qui vient du ſud & des marais de Peccais s'arrête à quelques lieues au-deſſus de Lyon ; & celle qui vient de l'oueſt, s'arrête à Saint-Dizier, dans le département de la Haute-Marne : & de-là aux frontières il faut franchir une diſtance de plus de ſoixante lieues, gravir & deſcendre des montagnes qui rendent le tranſport par terre également difficile & diſpendieux.

Ne contrarions donc pas les vues bienfaiſantes de la nature : elle a placé des ſources ſalées dans le ſein de la terre, loin des rivages des mers ; uſons de ſes bienfaits, il n'y auroit pas moins d'abſence de ſageſſe à ne pas en uſer que d'en abuſer.

D'ailleurs, pourquoi le commerce voudroit-il ſe ſouſtraire à la concurrence des ſels de la République ? Devenu maître abſolu des prix par la ceſſation de cette concurrence, ne doit-il pas faire craindre & prévoir au gouvernement les effets de cette ſpéculation immodérée ?

Je m'arrête à cette dernière réflexion à cet égard : il ſuffit de l'expoſer au Conſeil, pour que les conſéquences en ſoient jugées & ſenties.

Par l'état actuel des choſes, il eſt donc démontré que le prix auquel la réſolution porte le ſel des ſalines de la République, loin d'être exceſſif ou diſproportionné à celui du ſel vendu par le commerce, il eſt peut-être au contraire le point le plus juſte où il ſoit poſſible d'atteindre en ce moment pour appeler & maintenir la concurrence ; &, dans le fait, il eſt plutôt au-deſſous qu'au-deſſus ; mais il n'y eſt pas tellement que le prix du commerce ne puiſſe deſcendre à ſon niveau dans les départemens où il peut être tranſporté.

Si par une ſuite heureuſe d'événemens, ſi par la baiſſe dans le prix de la main-d'œuvre, ſi par le rétabliſſement de l'harmonie économique, le commerce peut, dans un temps plus ou moins rapproché, fournir des ſels dans les départemens

frontières de l'eſt à un prix inférieur à celui des ſels de la République, & qu'il faſſe ceſſer la concurrence, alors il aura rempli ſon objet & le deſir de tous les citoyens; mais alors auſſi le Corps légiſlatif, dont la prévoyance ne doit pas ſe borner à un ſuccès éventuel & incertain, doit en aſſurer la durée & la conſtance en rétabliſſant cette même concurrence ſans laquelle le commerce, comme je l'ai déja obſervé, pourroit abuſer de ſes avantages. C'eſt dans cette vue que la réſolution ne fixe le prix du ſel que pour un an, & qu'elle réſerve au Corps légiſlatif le droit de le fixer & de le modifier chaque année.

Ainſi, quand il ſeroit vrai que le prix du ſel à 8 francs le quintal ſeroit ſupérieur à celui du ſel de mer, ce qui n'eſt pas au moins quant à préſent, la réſolution a prévu les inconvéniens éventuels de cette taxe, en ne la réglant que pour une année, & en ménageant au gouvernement les moyens d'une utile concurrence par la baiſſe du prix, ſi elle eſt jugée néceſſaire.

C'eſt vraiment s'effrayer de ſon ombre que de voir dans cette taxe le type & le retour du régime déteſtable de la gabelle: les marchands de ſel, les propriétaires de marais ſalans, ſont donc auſſi les inſtrumens ou les agens de ce ſyſtême, lorſqu'ils vendent leur ſel à 7, 8 & 10 francs le quintal?

J'ai déja répondu à cette objection dans ma première opinion diſtribuée au Conſeil, & notre collègue Loyſel eſt convenu lui-même que la République, propriétaire de ſources ſalées, avoit le droit de vendre ſon ſel & d'en tirer le plus grand avantage poſſible auſſi bien que les particuliers propriétaires de marais ſalans: il n'a vu de difficulté que dans le prix; mais je crois auſſi avoir prouvé au Conſeil que cette difficulté n'étoit pas fondée, puiſque le ſel de commerce ne peut pas ſoutenir la concurrence de la vente dans les départemens où ſont ſituées les ſalines de la République.

Il n'eſt pas inutile d'obſerver encore au Conſeil que, quand même le ſel de commerce abſorberoit la concurrence, il ne ſuffiroit pas pour cela à la conſommation, parce qu'il

eſt des uſages auxquels il n'eſt pas propre : telle eſt, entre autres, la ſalaiſon des fromages qui ſe fabriquent dans les départemens des Voſges, du Doubs & dans quelques baillages de la Suiſſe, où l'on ſe ſert excluſivement du ſel des ſalines de la République, parce que les réſultats de l'expérience ont prouvé que l'autre ſel n'y étoit pas convenable : ainſi la ceſſation de l'exploitation des ſalines de la République ſeroit encore une calamité, ſous ce dernier rapport, pour les départemens qui jouiſſent de cette branche de commerce.

L'article XIV dit : « Le Directoire exécutif eſt chargé » de faire effectuer les livraiſons de ſel dues en exécution » des traités exiſtans entre la République & les Etats du » Corps helvétique. »

Cet article conſacre le deſir du Corps légiſlatif de voir continuer l'heureuſe harmonie qui règne entre les deux nations ; le Directoire exécutif, auquel la conſtitution a confié le droit d'arrêter & ſigner ou faire ſigner avec les puiſſances étrangères tous les traités de paix, de commerce, & autres conventions qu'il juge néceſſaires au bien de l'Etat, partage ſans doute auſſi ce deſir ; mais ſi les traités exiſtans entre la République & les Etats du Corps helvétique peuvent, dans les circonſtances actuelles, être ſuſceptibles d'explication pour leur exécution ultérieure, ainſi que le meſſage du Directoire exécutif ſemble l'annoncer, ce n'eſt point au Corps légiſlatif à prendre l'initiative à cet égard ; & quelles que ſoient les cauſes, la date & l'origine de ces traités & leur dénomination : tout ce qui eſt relatif à leur exécution ultérieure appartient au Directoire exécutif, ſauf, en cas d'innovation, l'examen & la ratification du Corps légiſlatif, art. 331 & 333 de la conſtitution.

L'article XV veut « que le Directoire préſente dans le » mois au Corps légiſlatif le mode d'organiſation de l'ad- » miniſtration des ſalines confiées à la régie de l'enregiſ- » trement. »

Cet article n'a donné lieu à aucune difficulté, & n'en eſt pas ſuſceptible.

Article XVI : « Le Directoire exécutif peut autoriſer l'é-
» tabliſſement de nouvelles ſalines ſous la condition de n'y
» employer aucuns bois pour combuſtibles, & ſans que
» les entrepreneurs des ſalines puiſſent exiger aucune in-
» demnité »

Cet article a donné lieu à une objection facile à réſoudre.

L'attribution facultative que cet article donne au Directoire exécutif a paru à notre collègue Loyſel attentatoire & contraire au droit de propriété, & de ce que le Directoire pourra autoriſer l'établiſſement de nouvelles ſalines, il en a conclu qu'il pourra auſſi s'y refuſer.

Il n'y a pas de doute; il pourra & doit pouvoir l'un & l'autre; il autoriſera ces établiſſemens lorſque ceux qui voudront les faire, exécuteront ou rempliront les formalités juſtement preſcrites par la loi du 28 juillet 1791, relatives aux mines, dans la claſſe deſquelles les ſalines ſe placent naturellement.

Il refuſera cette autoriſation lorſque ces formalités & les conditions preſcrites par cette loi & par l'article diſcuté ne ſeront pas remplies ou ne pourront pas l'être.

Il falloit bien que l'attribution du Directoire, à cet égard, fût facultative; mais, entre une attribution facultative ou arbitraire, la différence eſt grande: la première eſt ſubordonnée au temps, aux événemens, aux circonſtances, & à des conditions plus ou moins limitées ou étendues, dans la comparaiſon & le réſultat deſquelles ſe trouve la faculté ou l'exercice de l'attribution.

La ſeconde ne connoît d'autres bornes que le caprice, & certes la réſolution ne s'y prête pas.

La loi du 28 juillet 1791 veut que la permiſſion d'ouvrir & d'exploiter une mine ne puiſſe être refuſée à ceux qui la demanderont. Cette loi n'eſt point abrogée; le Directoire exécutif ne pourra donc ſe diſpenſer de l'exécuter.

Mais cette loi veut auſſi que ceux qui feront ces de-

mandes justifient de leurs facultés, des moyens qu'ils emploieront pour assurer l'exploitation & des combustibles dont ils prétendront se servir. La résolution y ajoute l'interdiction d'y employer aucuns bois pour combustibles ; si les demandeurs ne rempliſſent pas ces conditions, le Directoire refusera leurs demandes : voilà où se borne l'attribution facultative de l'article XVI de la résolution ; & on ne peut pas raisonnablement en conclure qu'il pourra arbitrairement se refuser à toute demande.

Sans doute le droit de propriété trop long-temps méconnu & violé n'éprouvera désormais aucune atteinte, & ce reproche ne sera pas fait au Corps législatif ; mais il a ses limites aussi, parce qu'il a ses abus : ainsi, par exemple, la malveillance, l'ignorance & la cupidité, pourroient, sous le prétexte du droit de propriété, détruire les sources salées de la République en interceptant leur cours ou en les perdant par des fouilles & des ouvertures indiscretes & par des travaux inhabiles, ainsi le même prétexte pourroit aussi détruire les salines des particuliers. Si le premier j'ai ouvert une source salée, & fait à grands frais des établiſſemens pour son exploitation, & qu'un voisin envieux vienne ensuite intercepter le cours de cette source & me faire perdre le fruit de mes travaux & de mes avances, ce n'est plus alors user du droit de propriété, c'est en abuser ; l'intérêt général & l'intérêt particulier se réuniſſent pour que la société & les particuliers eux-mêmes ne soient pas victimes de cet abus ; c'est pour cela que le législateur a dû faire des règlemens & apposer des conditions, sans l'exécution desquelles il ne seroit pas permis d'ouvrir ni d'exploiter des mines.

Ces conditions ont une application bien plus rigoureuse aux sources salées, parce que les eaux d'une source se détournent & se perdent aisément ; au lieu que les filons d'une mine ne peuvent ni se détourner ni se perdre.

La faculté illimitée d'ouvrir des sources salées seroit tellement désastreuse qu'elle seroit elle-même la cause de

ſa ceſſation; car ces ouvertures ſe multiplieroient à un tel point que la diviſion & l'interception des eaux en produiroient néceſſairement l'épuiſement & la perte, ainſi donc l'intérêt général & l'intérêt particulier commandent les meſures dont la loi du 28 juin 1791, & la réſolution attribuent l'exécution au Directoire exécutif; & j'ajoute à ces réflexions que la faculté, même la plus reſtreinte, d'ouvrir des puits ſales eſt le fléau des forêts, qu'elle eſt la ſource des délits & des déprédations ſans nombre qui s'y commettent journellement, & que le gouvernement ne ſauroit trop prendre de précautions pour ſe garantir de ces abus.

On a cherché & on cherchera peut-être encore à alarmer le Conſeil ſur le bénéfice préſumé immenſe que pourront faire les adjudicataires ou entrepreneurs, & ſur les ſpéculations de ces ſociétés avides qui épient les beſoins du gouvernement, & dont les fortunes ſcandaleuſes outragent la morale publique & le malheur du peuple.

J'obſerverai d'abord, ſans vouloir imputer aux membres de ce Conſeil qui ont fait l'objection d'autres motifs que ceux de l'intérêt général, que c'eſt ainſi que raiſonnèrent les déſorganiſateurs de 1793, pour priver quelques citoyens des bénéfices qu'ils pouvoient faire ſur quelques entrepriſes ou ſur quelques parties de l'adminiſtration des revenus publics; ils chargèrent la République de la régie immédiate de tous ſes intérêts: quel en a été la réſultat? Il faut le demander aux dépoſitaires de la confiance de ceux qui gouvernoient alors: la dépenſe a preſque toujours ſurpaſſé la recette, le tréſor public s'eſt épuiſé; les frais de régie ont abſorbé le produit, la confuſion s'en eſt ſuivie, & il s'eſt formé un chaos de comptes que dix années de vérification ou d'examen ne pourront pas débrouiller.

Je ne ferai pas, encore un coup, l'injure de cette comparaiſon à qui que ce ſoit de cette aſſemblée; mais eſt-il un mode d'adminiſtration publique plus utile, plus ſimple & plus facile que celui de la ferme ou de l'entrepriſe, lors

ſur-tout que les revenus à adminiſtrer exigent des miſes de fonds & des frais conſidérables d'entretien ? Non, il n'en exiſte pas ; & avec quelque envie qu'on puiſſe conſidérer le lucre des entrepreneurs ou fermiers, un bon gouvernement ne doit pas ſe laiſſer aller à un calcul auſſi miſérable, lorſque d'ailleurs il a pris toutes les précautions que l'économie & l'intérêt public lui commandent pour ſe garantir de la fraude & aſſurer le ſervice ; il doit aſſurer ſes revenus, les connoître d'avance, & ſe délivrer du poids dévorant des miſes de fonds & des frais d'entretien. Tel eſt l'objet, & tel ſera, ſelon moi, l'effet de la réſolution. C'eſt la ſeule réponſe que je ferai à cet égard à la ſortie inattendue qui a été faite hier à cette tribune & que je ne prends pas pour moi ; mais je ne puis taire au Conſeil que divers intérêts particuliers luttent ici contre l'intérêt général. Si les propriétaires de forges ou d'autres uſines ; ſi les propriétaires de marais ſalans pouvoient obtenir que les ſalines de la République ne fuſſent plus exploitées, les premiers ſe rendroient maîtres du prix des bois, ou les auroient à meilleur marché, & les ſeconds ſeroient ſans concurrens dans la vente du ſel ; mais l'intérêt général, celui de nos départemens s'oppoſent à ces calculs : la République ne doit à perſonne le ſacrifice de ſes ſalines ; & peu m'importe que quelques hommes plus ou moins avides d'argent ſpéculent ſur l'entrepriſe de laquelle il s'agit, pourvu que l'Etat y gagne auſſi. Serions-nous encore dans le temps où, pour priver quelques citoyens du produit de leur ſpéculation, on préféroit de tarir & même d'anéantir les revenus publics ? Je ne vois dans cette queſtion que l'intérêt général, & je ſuis loin de tous les calculs de l'arithmétique particulière ; mais je ſais qu'il n'y a point d'entrepriſe ſans entrepreneurs, & point d'entrepreneurs ſans eſpérance de bénéfice.

C'eſt ainſi, dit-on, qu'on en agiſſoit ſous l'ancien régime : je ſuis loin auſſi de louer & de regretter tout ce qui ſe faiſoit ſous l'ancien régime ; mais parce qu'on marchoit ſur les deux pieds ſous l'ancien régime, faudra-

t-il que je marche sur les deux mains sous le nouveau ? Evitons les abus de la monarchie & du despotisme, c'est & ce doit être l'objet commun & constant de tous les membres du gouvernement ; mais ne craignons pas d'imiter les gouvernemens différens du nôtre, dans tout ce qui ne tient point à son essence constitutionnelle ; plusieurs nous ont donné & nous donnent encore des exemples en administration dignes d'être adoptés & exécutés par les républicains les plus austères.

En me résumant, les salines de la Répulbique intéressent la vie & la santé de trois milions de Français ; elles intéressent la conservation des bestiaux, & par conséquent celle de l'agriculture ; elles sont nécessaires à une branche de commerce propre aux départemens qui s'y approvisionnent ; elles font une partie intéressante du revenu public ; elles sont dans un état de dégradation qui les menace d'une ruine prochaine ; ces dégradations exigent une dépense pressante évaluée à deux millions par le rapport de votre commission : l'entreprise délivre le gouvernement de ces avances ; elle lui assure en outre la restauration & la conservation de ses salines ; elle lui promet un bénéfice double de celui qu'il obtient de la régie actuelle ; cette régie reste chargée de la vente tant dans l'intérieur qu'à l'étranger ; le prix est dans la juste concurrence de celui du commerce : tout se réunit donc pour espérer de la sagesse du Conseil l'approbation de la résolution.

Je n'ai pas parlé des calculs faits par quelques préopinans sur quelques résultats chimiques de la fabrication du sel, tel que le sulfate de soude : on a fait de part & d'autre des dissertations savantes sur cette matière ; mais comme je persiste à croire qu'autant ces dissertations honorent les connoissances acquises & les recherches savantes des membres du Conseil qui s'y sont livrés, autant elles sont étrangères à la question, & que si elles font partie du produit des salines, elles feront aussi partie des charges de l'adjudi-

963

cation, je perſiſte auſſi dans mon opinion ſur l'utilité & la néceſſité d'adopter la réſolution.

OBSERVATIONS POSTÉRIEURES.

Pour que les entrepreneurs puiſſent faire les bénéfices immenſes dont on a fait le tableau hypothétique au conſeil, il faut ſuppoſer l'inutilité ou l'infructuoſité du rabais & des enchères, ainſi que celles de la concurrence des ſels du commerce. Cependant la réſolution oppoſe ces obſtacles à la cupidité des entrepreneurs; & ſi ces clauſes ſont inſuffiſantes, le gouvernement doit renoncer à toute adminiſtration par entrepriſe.

Pour que la crainte de la deſtruction des ſalines ſoit fondée, il faudroit que les entrepreneurs puſſent y faire travailler, & ils ne le pourront pas ſans l'autoriſation du gouvernement, & ſans une ſurveillance impoſée par la réſolution. La ſécurité du gouvernement à cet égard eſt reſtée entre ſes mains comme elle y eſt aujourd'hui.

Entre les deux ſyſtêmes de la régie intéreſſée & de l'entrepriſe ſimple, il ne ſera pas difficile de démontrer les avantages du dernier ſur le premier : le moindre eſt de préſenter au gouvernement un revenu connu & fixe, libre de toute mixtion d'intérêts & de comptes, dans leſquels les pertes ſont toujours pour le gouvernement, & les bénéfices pour ſes aſſociés intéreſſés.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Meſſidor, an V.